

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 270

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Edmund Duckwitz

Auswärtiges Amt, Bonn

Der Vertrag über die Europäische Union

Bewertung unter besonderer Berücksichtigung
des Bund-Länder-Verhältnisses

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 4. Mai 1992

Europa Institut Institutsbibliothek
Inv. Nr. 92-VI — 687,2
Sign.: EF 1-270

1992 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

R

Der Vertrag über die Europäische Union

Bewertung unter besonderer Berücksichtigung des Bund-Länder-Verhältnisses

1.

Nach einer Phase der Europa-Müdigkeit war mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wieder ein wichtiger Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration getan worden. Entscheidendes Ergebnis war der Beschluß, den gemeinsamen Binnenmarkt bis Ende 1992 zu verwirklichen. Unter diesem Vorzeichen begann Anfang 1988 eine Renaissance der Bemühungen um eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Maßgeblich war hierfür die Erkenntnis, daß sich die ökonomischen Vorteile des mehr und mehr Gestalt annehmenden Binnenmarktes und des freien Kapitalmarktes erst mit einer Währungsunion und mit einer gemeinsamen Währung voll erschließen. Auf der Grundlage des sogenannten Delors-Berichts beschloß der Europäische Rat im Juni 1989, die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 beginnen zu lassen und eine Regierungskonferenz zur Vorbereitung der notwendigen Vertragsänderungen einzuberufen.

Die Einsetzung der Regierungskonferenz zur Politischen Union geht zurück auf eine **gemeinsame Initiative von Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Mitterrand vom 18. April 1990**. Darin traten sie dafür ein, angesichts der tiefgreifenden Umwälzungen in Europa und der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion auch den politischen Aufbau des Europa der 12 zu beschleunigen. Ziel sollte sein, die grundlegenden Reformen, d.h. die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union, am 1. Januar 1993 gemeinsam mit dem Binnenmarkt in Kraft treten zu lassen.

Der Europäische Rat griff auf seinen Tagungen im April und Juni 1990 die deutsch-französische Initiative auf und beschloß, eine zweite Regierungskonferenz einzuberufen. Beide Regierungskonferenzen wurden im Dezember 1990 in Rom eröffnet und mit der Einigung der Staats- und Regierungschefs über den Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union auf dem Europäischen Rat in Maastricht im Dezember 1991 abgeschlossen. **Am 7. Februar 1992 wurde der Vertrag** von den Außen- und Finanzministern der Mitgliedstaaten **in Maastricht unterzeichnet**. Es gilt jetzt, die Ratifizierungsverfahren so zügig abzuwickeln, daß der Vertrag **am 1. Januar 1993 tatsächlich in Kraft treten kann**.

2. Welches sind nun die entscheidenden durch diesen Vertrag bedingten Entwicklungen:

Der Vertrag schließt sich an die durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 vorgenommene Fortentwicklung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften an. Die **Tragweite** seiner Bestimmungen **übertrifft** jedoch diejenige der EEA: Die erreichten Fortschritte stellen die bedeutendsten Änderungen seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge dar. Mit dem Vertrag von Maastricht ist die **Entwicklung der Gemeinschaft zur Europäischen Union verbindlich vorgezeichnet**.

[Die Vertiefung der europäischen Integration durch diesen Vertrag soll auch als Vorbereitung auf die nächste Runde der Erweiterung der Gemeinschaft dienen. Es gilt, damit den Erwartungen gerecht zu werden, die von den Beitrittskandidaten, aber auch weltweit an die Europäische Gemeinschaft gestellt werden.]

Bei Würdigung des Gesamtergebnisses kann festgestellt werden, daß die Bundesregierung **wesentliche Verhandlungsziele hat durchsetzen** können. Dies gilt nicht nur für die Wirtschafts- und Währungsunion sondern auch für die Politische Union. Daß nicht alle deutschen Erwartungen erfüllt worden sind, sollte nicht zu übertriebener Kritik verleiten, denn man darf nicht außer acht lassen, daß in vielen Fragen Kompromisse zwischen 12 Mitgliedstaaten mit unterschiedlich gelagerten Interessen gefunden werden mußten. Wir befinden uns in einem Prozeß der Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Europäischen Union, und in diesem Prozeß bedeutet der vorliegende Vertrag einen wesentlichen, aber keinesfalls den endgültigen Schritt. Nicht umsonst ist deshalb schon im Vertrag selbst das Ziel der nächsten Revisionskonferenz für 1996 vorgezeichnet.

Ziel des Vertragsteils über die WWU ist die schrittweise Errichtung einer **Wirtschafts- und Währungsunion**, die auf **folgenden Prinzipien** beruht:

- Eine marktwirtschaftliche Ordnung mit freiem Wettbewerb sowie nach innen und außen offenen Märkten;
- Sicherung der Geldwertstabilität als Basis für anhaltendes Wirtschaftswachstum, hohe Beschäftigung und soziale Stabilität;
- solide und gesunde öffentliche Finanzen in allen Mitgliedstaaten;
- völlige Freiheit des Kapitalverkehrs und volle Integration der Finanzmärkte;

unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse und letztendlich eine einheitliche Währung.

[Haushaltsdisziplin ist dabei ein Schlüsselement für den dauerhaften Bestand der WWU. Mitgliedstaaten mit übermäßigen Haushaltsdefiziten werden einem Gemeinschaftsverfahren unterworfen, das ihren Abbau sicherstellen soll. Unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen können nicht mehr durch Wechselkursänderungen ausgeglichen werden. In der Währungsunion kann die Geld- und Währungspolitik nur noch einheitlich betrieben werden. Daher errichtet die Gemeinschaft mit Beginn der Endstufe ein europäisches System der Zentralbanken, das aus einer Europäischen Zentralbank und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten besteht. Dieses wird für die Geldwertstabilität in der Währungsunion verantwortlich und mit den erforderlichen Befugnissen und Instrumenten ausgestattet. Das ESZB ist weisungsunabhängig und hat vorrangig vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen die Preisstabilität zu gewährleisten. Damit sind im Vertrag Kriterien festgeschrieben, die vollständig auf der Linie der deutschen Vorstellungen liegen. Es ist außerdem sichergestellt, daß nur die Mitgliedstaaten diesem System beitreten können, die die entsprechenden wirtschafts- und währungspolitischen Voraussetzungen erfüllen.]

Die **Endstufe der WWU** beginnt **spätestens am 01. Januar 1999**. Die Entscheidung, wer zu welchem Zeitpunkt in die Endstufe eintritt, wird vom Europäischen Rat anhand folgender Kriterien entschieden:

- Preisentwicklung ähnlich wie in den preisstabilsten EG-Staaten,
- kein übermäßiges Haushaltsdefizit,
- Annäherung der langfristigen Zinsen an das Zinsniveau in den stabilsten Ländern,
- spannungsfreie Position im Europäischen Währungssystem in den letzten zwei Jahren vor Eintritt in die Währungsunion.

Insgesamt erhält die Gemeinschaft damit **zentrale Elemente einer Währungsordnung, die in der Bundesrepublik Deutschland seit über 40 Jahren** zu Geldwertstabilität und wirtschaftlichem **Erfolg** beigetragen haben.

Kritik, die harte D-Mark werde auf dem Altar Europas geopfert, ist **unbegründet**. Vielmehr enthält eine stabile und funktionsfähige Währungsunion **zahlreiche wirtschaftliche Vorteile**, so entfällt im Zahlungsverkehr der Währungsumtausch und im Handels- und Kapitalverkehr die Absicherung des Wechselkursrisikos. Die Kalkulations- und Planungssicherheit nimmt zu. Den Investoren steht mit der Währungsunion der größte Finanzmarkt der Welt offen, Kapital kann ungehindert dorthin fließen, wo es den größten Produktions-

beitrag leistet. Im Ergebnis wird die WWU zu mehr produktiven Investitionen, mehr Arbeitsplätzen und einer breiteren Basis für soziale Sicherheit führen.

Daneben darf aber auch das **Ergebnis** der Regierungskonferenz zur **Politischen Union nicht unterbewertet** werden. Vielmehr werden damit die Gemeinschaftskompetenzen vertieft und erweitert, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Bereiche der Innen- und Justizpolitik werden in den Vertrag einbezogen und die Bestimmungen über die Organe, Verfahren und Mechanismen fortentwickelt. Mit dem im Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip, dem neu geschaffenen Regionalausschuß und der Garantie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten sind **föderale Strukturelemente** für die weitere Entwicklung der Integration **festgelegt**.

Lassen Sie mich einige Aspekte noch etwas ausführlicher darstellen:

Mit dem Vertrag wird die **Unionsbürgerschaft** eingeführt. D.h., die Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten erhalten ein gemeinschaftsweites Aufenthaltsrecht, Wahlrecht zum Europäischen Parlament und kommunales Wahlrecht am Wohnsitz.

Der Vertrag begründet eine **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**, die an Stelle der bisherigen abgestimmten Außenpolitik der 12 im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit tritt. Sie erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik und schließt künftig auch die Sicherheitspolitik voll ein, die in der Einheitlichen Europäischen Akte noch auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte beschränkt wurde.

Kernstück ist die neue Vorgehensweise in Form der gemeinsamen Aktion in Fällen wichtiger gemeinsamer Interessen. Die gemeinsamen Aktionen sind für die Mitgliedstaaten bei allen ihren Stellungnahmen und ihrem gesamten Vorgehen bindend. Auch ein Einstieg in das Mehrheitsprinzip ist durch den neuen Vertrag ermöglicht worden: Über die Durchführung einmal einstimmig beschlossener gemeinsamer Aktionen kann mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Die außenpolitischen Entscheidungen werden auch formell in den einheitlichen institutionellen Rahmen des Rates einbezogen. Das EPZ-Sekretariat wird in das Generalsekretariat des Rates integriert.

Ein wichtiges neues Element ist die Einbeziehung der verteidigungspolitischen Dimension, die auf längere Sicht auch eine gemeinsame Verteidigung einschließen kann. Zunächst soll die Westeuropäische Union, die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die verteidigungspolitischen Entscheidungen und Aktionen der Union ausarbeiten und durchführen. Die Politik der Union trägt zur Stärkung der europäischen verteidigungspolitischen Identität als Pfeiler des atlantischen Bündnisses bei.

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder behauptet, die Ergebnisse der Regierungskonferenz seien im Hinblick auf die **künftige Rolle des Europäischen Parlaments** völlig unzureichend. Tatsächlich wird das Parlament aber durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189 b) deutlich aufgewertet. Die Kodezision kommt in einem breiten Anwendungsbereich zum Tragen (Binnenmarkt, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Umwelt, Forschung, transeuropäische Netze, Bildung, Kultur, Gesundheit und Verbraucherschutz). In diesen Bereichen hat der Rat nicht länger das letzte Wort. Auch der Anwendungsbereich des Kooperationsverfahrens wird erweitert, insgesamt erhält das Parlament also eine erheblich stärkere Rolle in der Rechtssetzung.

Weiter ist vorgesehen, daß Kommissionspräsident und Kommission in Zukunft nur nach Zustimmung durch das Parlament ernannt werden können. Die Wahlperiode des Parlaments und die Amtsperiode der Kommission werden ab 1995 angeglichen. Außerdem werden das Recht des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen und Petitionen entgegenzunehmen, vertraglich verankert. Wichtige internationale Abkommen der Gemeinschaft bedürfen seiner Zustimmung.

Es gilt nun, mit diesen neuen Rechten des EP praktische Erfahrungen zu sammeln, um dann auf dieser Grundlage in der für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz über eine weitere Fortentwicklung der Rechtsstellung des EP nachzudenken.

Gegenstand des Vertrags sind auch einzelne Bereiche der **Innen- und Justizpolitik**, nämlich die Einwanderungs- und Asylpolitik, die Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten internationalen Kriminalität sowie die Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen. Allerdings werden diese Politikbereiche noch nicht vergemeinschaftet, sondern verbleiben vorerst im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Wichtig ist insoweit aber, daß für verschiedene Bereiche die Möglichkeit des Vorgehens auf Gemeinschaftsebene in naher Zukunft vorgesehen ist. (EUROPOL, Asylpolitik, Visapolitik, Einwanderungspolitik.)

Bei den **Gemeinschaftskompetenzen** ist hervorzuheben, daß in einzelnen Bereichen die Beschlußfassung durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erleichtert wird. Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips werden bei differenzierter Ausgestaltung bestehende Gemeinschaftspolitiken wie z. B. in der Forschung und Technologie vertieft bzw. neue vertragliche Bestimmungen aufgenommen bei transeuropäischen Netzen, Gesundheit, Verbraucherschutz, Entwicklungspolitik, Bildung, Kultur und Industrie.

Ein wichtiges Element für die Nutzung und Anwendung der Gemeinschaftskompetenzen ist das erstmals als allgemeiner Grundsatz im Vertrag verankerte **Subsidiaritätsprinzip**. Bisher war dieses Prinzip nur im Art. 130 r in Bezug auf die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt festgeschrieben. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, daß zunächst zu prüfen ist, ob eine Maßnahme ausreichend auf der Ebene der Mitgliedstaaten, auf unterer staatlicher oder auch kommunaler Ebene verwirklicht werden kann. Soweit dies nicht möglich ist, stellt sich erst die Frage einer Tätigkeit auf Gemeinschaftsebene.

Durch die Schaffung eines **Regionalausschusses** werden außerdem die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften beratend an der Willensbildung der Gemeinschaft beteiligt.

Dem Wunsch insbesondere der südlichen Mitgliedstaaten wurde dadurch entgegengekommen, daß die **Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts** der Gemeinschaft als Ziel und Tätigkeitsbereich der Union vertraglich festgehalten wird. Bis Ende 1993 soll ein spezieller Kohäsionsfonds für Vorhaben des Umweltschutzes und der Verkehrsinfrastruktur in den ärmeren Mitgliedstaaten geschaffen werden.

Wie bereits gesagt, soll 1996 eine Revisionskonferenz zur weiteren Annäherung noch intergouvernementaler Bereiche an die Gemeinschaft und insbesondere zur weiteren Stärkung der Parlamentsrechte und zum Ausbau der verteidigungspolitischen Dimension der Union stattfinden. Vor dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion werden weitere Integrationschritte auf dem Weg zur Europäischen Union erfolgen müssen. Daneben werden aber auch bereits vorher Überlegungen zur strukturellen Anpassung der Gemeinschaft im Hinblick auf die anstehenden Erweiterungen angestellt werden müssen. Dies gilt z.B. für die Frage der künftigen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, womit auch die Frage der Zahl der deutschen EP-Abgeordneten angesprochen ist. Außerdem wird die Frage der künftigen Zahl der Kommissionsmitglieder und ihrer regionalen Zuordnung zu klären sein. Es ist unbestritten, daß in einer erweiterten Gemeinschaft ihre Funktionsfähigkeit nur gewährleistet bleibt, wenn institutionelle und strukturelle Anpassungen vorgenommen werden.

3.

Von Beginn der Diskussion um die Regierungskonferenzen zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsverträge an haben sich die **Bundesländer** mit ihren Vorstellungen zur künftigen Gestaltung der Verträge unter föderalen und Länderaspekten zu Wort gemeldet. Ihre Forderungen richteten sich dabei im wesentlichen auf folgende Punkte:

- Umfassende Beteiligung an den Verhandlungen für die Regierungskonferenzen. D.h., die deutsche Verhandlungsposition gemeinsam mit den Ländern zu erarbeiten und die Länder an den Verhandlungen der Regierungskonferenzen sowie ihrer Vorbereitung zu beteiligen.
- Festschreibung eines justitiablen Subsidiaritätsprinzips, wonach die Gemeinschaft nur dann handeln darf, soweit dies zur Erreichung der vertraglich verankerten Ziele erforderlich ist und Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.
- Schaffung eines mit eigenem Klagerecht ausgestatteten Regionalorgans mit zumindest beratender Funktion.
- Änderung des Art. 146 EWG-Vertrag dahingehend, daß in den Fällen, in denen ausschließliche Länderzuständigkeiten im Rat behandelt werden, ein Länderminister den Mitgliedstaat vertreten kann.
- Einräumung eines eigenen abstrakten Klagerechts, wie es bisher nur den Mitgliedstaaten zusteht.
- Streichung des Art. 235, d.h. der Kompetenzevolutivklausel, oder zumindest Verfolgung des Ziels, dessen Anwendungsbereich im Hinblick auf die zu erwartende Einräumung neuer Handlungsbefugnisse an die Gemeinschaftsorgane entscheidend zu reduzieren und klar abzugrenzen.
- Eingrenzung der Gemeinschaftskompetenzen in den Bereichen Bildung, Kultur und Gesundheit, um eine Aushöhlung der Länderkompetenzen in diesen Bereichen zu verhindern.

Außerdem forderten sie eine erhebliche Ausweitung der innerstaatlichen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Länder in EG-Angelegenheiten bis hin zu Änderungen des Grundgesetzes.

4. Inwieweit haben die Länderforderungen nun Berücksichtigung im Vertrag gefunden?

Als Ergebnis möchte ich vorausschicken, daß gerade unter dem Aspekt der Berücksichtigung ihrer besonderen Anliegen der Vertrag über die Europäische Union aus der Sicht der Länder als ein großer Erfolg gewertet werden kann.

So war eine Verständigung mit den Ländern darüber erzielt worden, daß sie nach Maßgabe des Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte und der darauf basierenden Bund-Länder-Vereinbarung von 1987 umfassend an den Vorbereitungen und den Regierungskonferenzen selbst beteiligt werden sollten. Art. 2 EEAG war nicht unmittelbar anwendbar, da diese Vorschrift nur die Länderbeteiligung bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft selbst regelt. Bei den Regierungsverhandlungen handelte es sich hingegen um Vertragsverhandlungen, die außerhalb der vertraglichen Regelung der Gemeinschaftsverträge abliefen.

Art. 2 EEAG sieht eine umfassende Unterrichtung der Länder über EG-Vorhaben vor. Sie haben die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen, über die sich die Bundesregierung allerdings auch in Fällen, in denen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind, aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen hinwegsetzen darf. Darüber hinaus ist eine weitgehende Beteiligung von Ländervertretern in Arbeitsausschüssen und Arbeitsgruppen bei Kommission und Rat vorgesehen, derzeit sind Ländervertreter in rund 200 Gremien beteiligt. Soweit möglich, werden Ländervertreter auch zu den Ratstagungen hinzugezogen, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind.

Im Verlauf der Regierungskonferenzen waren bei allen vorbereitenden Ressortbesprechungen zwei Ländervertreter anwesend, die die Länderpositionen einbringen konnten. Bei den Sitzungen der Persönlichen Beauftragten und auf Ministerebene war ebenfalls jeweils ein Ländervertreter anwesend, allerdings ohne Rederecht.

Obwohl der **Begriff der föderalen Struktur Europas** nicht ausdrücklich erwähnt wird, sind doch entsprechende Ansätze im Vertrag verankert. So spricht die Präambel von der Verwirklichung eines immer engeren Zusammenschlusses der Völker Europas, wobei Entscheidungen in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden. Dabei soll die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen, achten. Hierin wird eine Garantie des föderalen Aufbaus gesehen.

In der Ablehnung eines europäischen Zentralismus sind sich alle Mitgliedstaaten einig. Das Wort "föderal" ist nur aus linguistischen Gründen nicht in den Vertrag aufgenommen worden. Der Grund lag insbesondere bei Problemen der britischen Partner, die unter "federal" "zentralistisch" verstehen. Inhaltlich bestanden aber keine Differenzen. Vielmehr war gerade Großbritannien unser stärkster Verbündeter bei der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips.

Neben den bereits genannten föderalen Strukturelementen Subsidiaritätsprinzip, Regionalausschuß, Garantie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und Bürgernähe der Gemeinschaftsentscheidungen finden sie ihren Niederschlag auch in der Ausgestaltung ergänzender Gemeinschaftskompetenzen in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur oder Gesundheit, in denen die grundsätzliche Verantwortung bei den Mitgliedstaaten bleibt und die Gemeinschaft nur unterstützend tätig wird.

In Übereinstimmung mit den Ländern betrachtet es die Bundesregierung als besonderen Erfolg, daß das **Subsidiaritätsprinzip** in gerichtlich überprüfbarer Form in den Vertrag aufgenommen worden ist. Zu Beginn der Konferenz mußte gegenüber den meisten anderen Mitgliedstaaten intensive Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit geleistet werden, da ihnen das Subsidiaritätsprinzip nicht vertraut war und es für integrationsschädlich gehalten wurde. Sie wollten anfangs lediglich einer Verankerung in der Präambel als politisches Leitprinzip, also nicht einem justiziablen Prinzip, oder in einer weichen Formulierung im Vertragstext, zustimmen.

Die jetzige Formulierung entspricht den deutschen Vorstellungen, daß das Subsidiaritätsprinzip

- an mehreren Stellen im Vertrag verankert ist, d. h. nicht nur für die Gemeinschaft im engeren Sinn, sondern auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Innen- und Justizpolitik gilt;
- die Einhaltung des Prinzips der Nachprüfung durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt;
- es in seiner Formulierung eine Vermutung zugunsten der Mitgliedstaaten enthält, d.h. die Gemeinschaft nur dann tätig werden darf, wenn die in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Die Beweislast für das Tätigwerden der Gemeinschaft liegt damit in Brüssel und nicht bei den Mitgliedstaaten. Hingegen enthielten die im Laufe der Konferenz vom

Ratssekretariat eingebrachten Entwürfe bis hin zum europäischen Rat in Maastricht in ihren Formulierungen jeweils eine Vermutung zugunsten der Gemeinschaft.

Keine Anwendung findet das Subsidiaritätsprinzip aber natürlich in Bereichen der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit.

Die Bestimmung über das Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten sondern auch für die Länder und den einzelnen Bürger von Bedeutung. Dies ergibt sich schon aus der Formulierung der Präambel, wonach Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden sollen.

Eine Lokalzeitung aus dem süddeutschen Raum hat das Subsidiaritätsprinzip vor einigen Wochen sogar als das offizielle Bindeglied zwischen der Gemeinschaftsebene und dem betreffenden Landkreis gewürdigt.

Wie bereits erwähnt, ist das Subsidiaritätsprinzip in den Gemeinschaftsverträgen nicht völlig neu. Vielmehr finden sich dazu im Umweltkapitel seit 1986 bereits Ansätze.

In seiner allgemeinen Geltung ist es allerdings für den EuGH und die anderen Gemeinschaftsorgane und Gemeinschaftsaktivitäten etwas neues. Deshalb gilt zunächst, praktische Erfahrungen im Hinblick auf seine Anwendung und notfalls auch gerichtliche Überprüfung zu sammeln. Da die durch das Subsidiaritätsprinzip erfolgende Begrenzung der Gemeinschaftstätigkeit Ausdruck des in allen Mitgliedstaaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist, sollte der EuGH allerdings keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mit seiner Anwendung haben.

Lassen Sie mich nun einige Worte zum neugeschaffenen **Regionalausschuß** sagen.

Auch dieser Gedanke, den die Bundesregierung auf besonderen Wunsch der Länder in die Konferenz eingebracht hat, hat zunächst bei den übrigen Partnern eine äußerst zurückhaltende Reaktion gefunden. Eine Ausnahme machte nur das ebenfalls föderal strukturierte Belgien.

Einige Mitgliedstaaten waren insbesondere besorgt, mit der Betonung der Interessenwahrnehmung durch staatliche Untergliederungen der Mitgliedstaaten könnten in diesen separatistische oder partikularistische Interessen gefördert werden. Schließlich konnte man sich aber auf eine Formel einigen, die für alle Verhandlungspartner akzeptabel schien.

Mit diesem Gremium wird nun den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, ihre Belange beratend in den Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft einzubringen.

Der Ausschuß hat die Möglichkeit, in allen Fällen, die spezifisch regionale Interessen betreffen, eine Stellungnahme abzugeben. Zu bestimmten Bereichen ist seine Anhörung ausdrücklich vorgesehen, so z. B. in Fragen der Regelungen der Strukturfonds und der Errichtung eines Kohäsionsfonds, für Durchführungsbeschlüsse des Regionalfonds, dem Aufbau und Ausbau transeuropäischer Netze und bei Fördermaßnahmen in den Bereichen der allgemeinen Bildung, der Kultur und des Gesundheitswesens. Da der Vertrag dem Regionalausschuß ein allgemeines Selbstbefassungsrecht einräumt, kann er sich auch in allen anderen Fällen äußern, in denen er dies für sachdienlich hält.

Wichtige noch offene Frage ist die der Besetzung der Deutschland zustehenden 24 Sitze des insgesamt 189 Mitglieder umfassenden Ausschusses. Nach Art. 198 a soll er aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bestehen, wobei die Benennung durch die Regierung des jeweiligen Mitgliedstaates zu erfolgen hat. Damit bleibt es dem einzelnen Mitgliedstaat vorbehalten zu entscheiden, ob und wieviele ihm zustehende Sitze von Vertretern der regionalen bzw. lokalen Ebene eingenommen werden sollen.

Während die Bundesländer mehrheitlich die Auffassung vertreten, daß alle Mitglieder des Regionalausschusses von ihnen benannt werden sollten (so MPK-Beschluß am 12.03.1992; anders Bremen und Berlin, die auch die lokale Ebene berücksichtigt sehen wollen), fordern die kommunalen Gebietskörperschaften, daß 16 Ausschußmitglieder von den Ländern und 8 von ihnen benannt werden sollten. Da der Vertrag hierzu keine endgültige Regelung enthält, ist die Frage innerstaatlich zu beantworten. Die Bundesregierung hat bisher die Auffassung vertreten, daß sich die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften über eine angemessene Aufteilung der Sitze einigen sollten. Dabei hat sie allerdings immer Verständnis für den Wunsch nach einer angemessenen Vertretung auch der lokalen Ebene im Ausschuß geäußert.

Das Angebot der Länder, die deutschen Sitze im bei der Kommission angesiedelten Beratungsgremium der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften den Kommunen zu überlassen, ist für diese nicht akzeptabel, da dieses Gremium eine sehr viel geringere Bedeutung hat und außerdem erwogen wird, es aufzulösen. Aus den übrigen Mitgliedstaaten wird der Regionalausschuß zumindest zu einem erheblichen Teil auch von Vertretern der kommunalen Ebene, insbesondere der Städte besetzt werden.

Die Landesregierungen müssen sich zudem auch mit den Landtagen auseinandersetzen, die ebenfalls für sich das Recht beanspruchen, Vertreter in den Regionalausschuß zu entsenden.

Ein weiteres noch zu lösendes Problem ist die Frage der Struktur des neuzuschaffenden Sekretariats des Ausschusses. In einer Protokollerklärung zum Vertrag ist ausdrücklich vorgesehen, daß dieses dem Sekretariat des Wirtschafts- und Sozialausschusses angegliedert werden soll, was den Ländervorstellungen widerspricht. Hier sind die Überlegungen noch nicht abgeschlossen.

Die Länder betrachten den Regionalausschuß als einen ersten Schritt in Richtung der schließlichen Schaffung eines echten Gemeinschaftsorgans, durch das die dritte Ebene, d.h. die Ebene unterhalb der Mitgliedstaaten, gleichberechtigt am Rechtssetzungsprozeß der Gemeinschaft neben dem Rat teilhaben kann.

Nach **Artikel 146 Abs. 1 EWG-V** besteht der Rat aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten. Damit ist nach Auffassung des juristischen Dienstes des Ratssekretariats die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte im Rat auf Vertreter der Zentralregierungen beschränkt. In einem Entgegenkommen gegenüber den Ländern hat sich die Bundesregierung danach bereiterklärt, im Kulturministerrat dem Präsidenten der Kultusministerkonferenz Rederecht einzuräumen und eine gemeinsame Delegationsleitung vorzusehen. Unverändert werden die Mitgliedschaftsrechte nach außen aber durch einen Staatsminister oder Staatssekretär des Auswärtigen Amtes wahrgenommen.

Die Länder haben daraufhin frühzeitig gefordert, Art. 146 dahingehend zu verändern, daß er künftig auch die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte im Rat durch einen Regionalminister gestattet. Die Bundesregierung ist diesem Länderpetitum mit großer Reserve begegnet, da es der ausschließlichen Außenvertretungskompetenz des Bundes gemäß Art. 32 widerspricht. Sie hat deshalb davon abgesehen, einen entsprechenden Vorschlag in die Regierungskonferenz einzubringen. Tatsächlich hat dies aber die belgische Regierung getan. Nach anfänglichem Zögern haben die übrigen Mitgliedstaaten und auch wir dem nicht widersprochen.

Der neugefaßte Art. 146 eröffnet nun die Möglichkeit, daß ein Mitgliedstaat in besonderen Fällen auch durch einen Landesminister im Rat vertreten wird, soweit dieser befugt ist, den Gesamtstaat zu verpflichten.

Er überläßt es also den Mitgliedstaaten, innerstaatlich zu regeln, wer sie im Rat vertreten soll. Diese Vorschrift beinhaltet allerdings keine Verpflichtung zu einer solchen Regelung. Die Länder können daraus keinen Rechtsanspruch ableiten.

Die Bundesregierung ist aber bereit, zu einer Lösung zu kommen, die den Länderinteressen in gewissem Rahmen entgegenkommt. Denkbar wäre z.B. eine Regelung, die der für den Kulturministerrat entspricht. Sollte den Ländern noch weiter entgegengekommen werden, indem ihnen die Delegationsleitung und Sprecherrolle insoweit zugestanden wird, als ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Schwerpunkt behandelt werden, so müßte zumindest als unabdingbare Voraussetzung sichergestellt sein, daß das einheitliche Auftreten und die Sprechfähigkeit Deutschlands in der Gemeinschaft gewährleistet sind, daß unabweisbare außen- und integrationspolitische Gesichtspunkte im Zweifel den Ausschlag geben und daß das Außenvertretungsrecht des Bundes nicht in Frage gestellt wird. Zur Legitimation seines Auftretens im Rat bedürfte der jeweilige Länderminister einer Vollmacht seitens der Bundesregierung.

Der EWG-Vertrag gibt den Bundesländern kein **abstraktes Klagerecht**. Vielmehr sind sie nach Art. 173 Abs. 2 nur befugt, Klagen vor dem EuGH zu erheben, soweit sie durch Entscheidungen der Gemeinschaft unmittelbar berührt sind.

Obwohl die Bundesregierung in der Vergangenheit in allen Fällen, in denen ein Bundesland sie um Klage vor dem EuGH gebeten hat, der Bitte nachgekommen ist, haben die Länder die Verankerung eines eigenen abstrakten Klagerechts im Vertrag gefordert. Im Hinblick auf Art. 32 GG sowie unter dem Gedanken, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft als Einheit auftreten muß, hat sie diesen Vorschlag nicht in die Regierungskonferenz eingebracht. Er hätte zudem bei den übrigen Mitgliedstaaten keine Aussicht auf Unterstützung gehabt.

Bereits im Verlauf der Regierungsverhandlungen hat die Bundesregierung den Ländern aber ihre Bereitschaft signalisiert, mit ihnen eine Vereinbarung zu treffen, die den Bund verpflichten würde, auf Wunsch der Länder vor dem EuGH auch in Fällen zu klagen, in denen die Länder nicht unmittelbar betroffen sind, aber ein abstraktes Klagerechtsinteresse haben.

Auch hier ist für den Bund wichtig, daß im Interesse des einheitlichen Auftretens der Bundesrepublik Deutschland für den Bund eine Prüfungsmöglichkeit aus außen- und integrationspolitischen Gründen besteht. Außerdem muß vermieden werden, daß Bund und Länder vor dem EuGH als gegnerische Parteien auftreten.

Die **Länder** argumentieren, bereits durch den bestehenden EWG-Vertrag und noch vermehrt durch den neuen Vertrag würden ihre **Kompetenzen ausgehöhlt**. Sie begründen dies mit Art. 235 EWG-V und mit der Übertragung einzelner Länderkompetenzen auf die Gemeinschaft. Ihre weitestgehende Forderung war deshalb die Abschaffung des Art. 235.

Dieses Länderpetitum hat die Bundesregierung nicht übernommen. Vielmehr hat die Diskussion in der Regierungskonferenz schließlich zur Beibehaltung von Art. 235 in seiner bisherigen Fassung geführt. Der Gedanke, diese Formel weiterzuentwickeln, stieß auch bei zahlreichen anderen Mitgliedstaaten auf Widerspruch.

Tatsächlich bedeutet die Neufassung des Art. 2, der jetzt auf die im neuen Art. 3 detailliert und präzise aufgeführten Tätigkeiten der Gemeinschaft Bezug nimmt, daß der praktische Anwendungsbereich des Art. 235 eingeschränkt wird. Damit ist eine Beschwerde der Länder nicht gegeben, die Gefahr einer Aushöhlung ihrer Kompetenzen besteht nicht. Zudem ist eine Anwendung des Art. 235 nur mit einstimmigem Ratsbeschluß möglich.

Innerstaatlich geht die Länderforderung nun dahin, künftig bei allen Vorhaben, die auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützt werden sollen, eine Zustimmung im Rat nur im Einvernehmen mit den Ländern zu geben. Es ist denkbar, daß die Bundesregierung sich zu einer grundsätzlichen Absprache dieser Art mit den Ländern bereiterklärt. Dabei müßte aber auch hier sichergestellt werden, daß dem Bund ausreichender Entscheidungsspielraum im Hinblick auf außen- und integrationspolitische Belange bleibt und daß Ansatzpunkt für einen etwaigen Bundesratsvorbehalt ein potentieller Eingriff in Länderkompetenzen sein muß.

Die auf der Regierungskonferenz diskutierte Weiterentwicklung der Regelungen zur allgemeinen Bildung und Jugend, zur Kultur, zur beruflichen Bildung und zum Gesundheitswesen haben die Länder dazu veranlaßt, sich heftig gegen jegliche **Kompetenzerweiterung** der Gemeinschaft in diesem Bereich zu wehren unter Hinweis darauf, daß damit tiefgreifende Einschnitte in ihre Kompetenzen erfolgen würden. Tatsächlich trifft dies aber für keinen dieser Bereiche zu.

Art. 126 gibt der Gemeinschaft erstmals ausdrückliche, genau eingegrenzte, Kompetenzen im Bereich der allgemeinen Bildung und Jugend. Damit sind aber nur Fördermaßnahmen und Empfehlungen, unterstützend und ergänzend zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten, möglich. Die Länder sind lediglich gehalten, Fördermaßnahmen der Gemeinschaft zu flankieren. Hingegen ist eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen. Die Fördermaßnahmen entsprechen den bereits bisher auf Gemeinschaftsebene verankerten Aktionsprogrammen, neu ist allein die Förderung des Austauschs von Schülern.

Dasselbe gilt im Bereich Kultur, d.h. Art. 128. Entgegen dem Ziel der Bundesregierung, im Vertrag bereits möglichst weitgehend das Mehrheitsprinzip zu verankern, konnten die Länder hier zusätzlich ihre Forderung nach Einstimmigkeit der Beschlußfassung im Rat

(unter Anwendung des Kodezisionsverfahrens) durchsetzen. Die in diesen Artikel einbezogenen Maßnahmen im Bereich der audio-visuellen Medien unterliegen damit ebenfalls dem Einstimmigkeitserfordernis.

Als zusätzlicher Hinweis vielleicht noch diese Bemerkung: Kultur ist zwar grundsätzlich Ländersache, jedoch liegt die Zuständigkeit für die auswärtigen Kulturbeziehungen beim Bund.

Auch die in Fortentwicklung des bisherigen Art. 128 EWG-V vereinbarte neue Regelung zur beruflichen Bildung (Art. 127 EG-V), sieht lediglich unterstützende und ergänzende Maßnahmen unter strikter Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung vor. Auch hier ist die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Zu berücksichtigen ist außerdem, daß der Bereich der betrieblichen Berufsausbildung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist. Nur die schulische Berufsausbildung ist ausschließliche Länderzuständigkeit.

Nachdem die Gesundheitspolitik bisher nicht ausdrücklich im Vertrag geregelt, aber zumindest mittelbar seit etwa Mitte der 70er Jahre fester Bestandteil der Gemeinschaftspolitik, gestützt auf Art. 100 und Art. 235 EWG-V, war, hat sie nun mit Art. 129 eine Verankerung im Vertrag gefunden. Auch hier sind allerdings nur Fördermaßnahmen, unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, sowie Empfehlungen zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus vorgesehen. Die Aktivitäten der Gemeinschaft sollen begrenzt sein auf die Verhütung von Krankheiten. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation und Finanzierung des Gesundheitsvorsorgesystems bleibt unberührt. Auch in diesem Bereich liegt die Gesetzgebungskompetenz z.T. im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung beim Bund, teils bei den Ländern.

Schließlich hat gerade für die genannten Bereiche das Subsidiaritätsprinzip eine besondere Bedeutung.

5. Lassen Sie mich zum Abschluß noch einige Worte zum nun vor uns liegenden Ratifizierungsverfahren sagen:

Zunächst waren die Fragen nach der Notwendigkeit einer Zustimmung durch den Bundesrat sowie nach möglicherweise im Zusammenhang mit dem Vertrag erforderlichen Verfassungsänderungen zu beantworten.

In Anbetracht der besonderen Tragweite des Vertrages geht die Bundesregierung - wie auch bei der Einheitlichen Europäischen Akte - von der Zustimmungsbefähigung durch den Bundesrat aus, obwohl Art. 24 Abs. 1 des GG diese nicht ausdrücklich fordert.

Art. 24 I GG eröffnet die Möglichkeit, durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf eine supranationale Einrichtung zu übertragen. Fraglich war, ob dennoch in Hinblick auf einzelne Bestimmungen des Vertrags Änderungen des Grundgesetzes erforderlich sein würden. In Anbetracht der nicht eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und im Interesse einer Vermeidung möglicher Verfassungsrechtsstreitigkeiten, die ein Inkrafttreten des Vertrages verzögern könnten, wurden schließlich in zwei Fällen Verfassungsänderungen für geboten gehalten:

- Nach Artikel 8 b Abs. 1 EG-V wird jedem Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen verliehen. Hingegen beschränkt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die Teilnahme an den Wahlen u. a. in Kreisen und Gemeinden auf das deutsche Volk. Wahlberechtigt und wählbar sind danach nur Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 zum schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetz ist deshalb eine entsprechende Änderung des Art. 28 GG vorgesehen.
- Außerdem sieht der Vertrag die Errichtung eines europäischen Systems der Zentralbanken sowie einer Europäischen Zentralbank vor. Dadurch wird die Stellung der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten in entscheidendem Maße verändert. Nicht mehr sie betreiben Geldpolitik in den Mitgliedstaaten der Währungsunion sondern das Europäische System der Zentralbanken, dessen grundlegende Aufgabe es ist, die Geldpolitik in der Währungsunion festzulegen und auszuführen. Die nationalen Zentralbanken verlieren durch die Vergemeinschaftung ihre Zuständigkeit in der Geldpolitik, sie werden zu einem ausführenden Organ im Rahmen des EZB. Da mit Ratifizierung des Vertrages bis zum Beginn der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion kein weiterer Rechtsakt mehr erforderlich ist, muß bereits jetzt im Hinblick auf die sich entscheidend verändernde Stellung der Bundesbank Art. 88 GG geändert werden, der nicht nur die Errichtung der Bundesbank ermöglicht, sondern vielmehr auch einen Verfassungsauftrag erteilt und insoweit eine institutionelle Garantie für den Bestand der Bundesbank als Währungs- und Notenbank des Bundes enthält.

In der Frage, ob die Verfassungsänderungen vor, zeitgleich oder auch nach der Ratifizierung vorgenommen werden könnten, setzte sich die Auffassung durch, daß die Ratifizierung eines Vertrages, der die Verpflichtung zu Verfassungsänderungen in einzelnen Bereichen beinhaltet, nur erfolgen kann, wenn zumindest zeitgleich bereits die Verfassungsänderungen vorgenommen sind. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis zwischen Verfassungsänderungsgesetz und dem von einer dadurch geschaffenen Kompetenz Gebrauch machenden einfachen Gesetz, die sich allerdings nicht auf den hier gegebenen Fall eines Vertragsgesetzes bezieht, läßt schließlich sogar den Schluß zu, daß das Zustimmungsgesetz erst ausgefertigt werden kann, nachdem das Verfassungsänderungsgesetz bereits in Kraft ist. Deshalb sollen in das Gesetzgebungsverfahren zwei Gesetzentwürfe eingebracht werden, ein verfassungsänderndes Gesetz und das Vertragsgesetz.

Der Text beider Gesetzentwürfe ist noch nicht verfügbar, da sie noch nicht vom Bundeskabinett verabschiedet und den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes zugeleitet worden sind. Dieser Schritt soll erst erfolgen, wenn eine grundsätzliche Verständigung in der Frage der künftigen Ausgestaltung der Rolle der Länder nicht nur in EG-Angelegenheiten sondern im Bereich der Außenbeziehungen insgesamt gefunden worden ist. Diese Diskussion dauert derzeit noch an und steht unter dem Eindruck sehr weitgehender Forderungen der Länder, die ein Junktim zwischen der Erfüllung ihrer Forderungen und ihrer Zustimmung zum Vertrag hergestellt haben.

Neben Forderungen, die sich auf den Vertrag selbst beziehen, wie eine weitere Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Erhöhung der deutschen Mandatszahl im Europäischen Parlament bis Ende 1992 sowie einer erneuten Beschlußfassung durch den Bundesrat vor Eintritt in die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, konzentrieren sich die Forderungen der Länder auf die Fortentwicklung föderativer Grundentscheidungen des Grundgesetzes und die Verbesserung der innerstaatlichen Beteiligung der Länder in EG- und internationalen Angelegenheiten.

Im Vordergrund steht dabei eine Ergänzung des Art. 24 GG, wonach der Bund künftig Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen nur mit Zustimmung des Bundesrats soll übertragen können und die Länder umfassend bei der Willensbildung des Bundes und bei der Wahrnehmung der Rechte in Angelegenheiten dieser Einrichtungen mitwirken sollen. Dabei wollen sie, wenn ihre Zuständigkeiten berührt sind, die Mitgliedschaftsrechte in diesen Einrichtungen selbst wahrnehmen. Außerdem wollen sie das Recht bekommen, eigene Beziehungen zu zwischenstaatlichen Einrichtungen zu unterhalten und bei ihnen eigene Vertretungen einzurichten. Weiter streben die Länder an, in Bereichen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche oder interregionale Einrichtungen übertragen zu können.

In einem Ausführungsgesetz zur innerstaatlichen Beteiligung wollen die Länder die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme auf die Willensbildung des Bundes erhalten und die Möglichkeit eröffnet bekommen, in besonderen Fällen die Mitgliedschaftsrechte für Deutschland im Rat wahrzunehmen. Über die bereits früher erwähnten Punkte der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte im Rat durch einen Länderminister in besonderen Fällen sowie die Verpflichtung des Bundes zu Klagen vor dem EuGH hinaus soll eine Beteiligung von Ländervertretern in allen Beratungs- und Entscheidungsgremien von Kommission und Rat einschließlich des Ausschusses der Ständigen Vertreter und der Ministerratssitzungen selbst vorgesehen werden. Soweit wesentliche Interessen der Länder berührt sind, soll die Länderposition eine maßgebliche Rolle spielen. In Fragen ausschließlicher Länderzuständigkeit soll die Länderposition verbindlich sein. Die Bundesregierung soll nicht die Möglichkeit erhalten, übergeordnete außen- oder integrationspolitische Belange den Länderpositionen entgegenzustellen.

Aus der Sicht des Bundes stehen folgende Überlegungen im Vordergrund:

- Maßgebliches Ziel muß sein, die Verhandlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel nicht zu beeinträchtigen. Die Außenvertretung darf nicht gelähmt und die deutsche Entscheidungsfähigkeit nicht von unangemessen langen Vorklärunge abhängig gemacht werden.
- Hinnehmbar erscheint deshalb allenfalls eine Ergänzung des Art. 24 Abs. 1 GG insoweit als die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft auch verfassungsrechtlich (und nicht nur wie bisher in der Praxis) an die Zustimmung des Bundesrats gebunden wird, soweit es sich um Länderkompetenzen handelt.
- Für eine verfassungsrechtliche Verankerung auch des Verfahrens der Länderbeteiligung in EG-Angelegenheiten besteht keine rechtliche Notwendigkeit. Eine einfachgesetzliche Regelung - wie bisher in Art. 2 EEAG - reicht zur Absicherung der Länderposition aus.
- Inhaltlich bestände seitens des Bundes sicherlich die Möglichkeit, den Ländern in einigen Punkten entgegenzukommen. Ein solches Entgegenkommen müßte aber unter dem Vorbehalt stehen, daß nicht die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel beeinträchtigt wird. D.h., die Bundesregierung muß unverändert die Möglichkeit haben, sich aus übergeordneten außen- oder integrationspolitischen Gründen über die Länderposition hinwegsetzen und dann ihre Haltung in Brüssel vertreten zu können.

- Wichtig ist, daß in allen Länderbeteiligungsfällen nicht etwa mit den einzelnen Bundesländern verhandelt werden muß, sondern daß Partner der Bundesregierung der Bundesrat ist, in dem die Länderposition mit Mehrheit bestimmt wird.
- Die Bestrebungen der Länder, über ihre bereits erheblichen Mitwirkungsmöglichkeiten hinaus eigene Außenvertretungskompetenzen in bilateralem und multilateralem Bereich zu erhalten, widersprechen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der einheitlichen Außenvertretung durch den Bund. Art. 32 GG muß in seiner gegenwärtigen Form erhalten bleiben. Die geltende Regelung des Art. 32 Abs. 3, wonach die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen können, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, genügt den Länderinteressen völlig.

Man sollte bei der Bewertung der Länderforderungen nicht außer acht lassen, daß ein Entgegenkommen bis hin zu einem eigenen Außenvertretungsrecht bei internationalen Organisationen schließlich dazu führen müßte, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr eine einheitliche Außenpolitik verfolgen könnte, sondern in verschiedenen internationalen Gremien mit bis zu 17 Stimmen sprechen würde. Nicht ohne Grund wird deshalb bereits vor partikularistischen Bestrebungen der Länder gewarnt, die schließlich zu einer langsamen Entwicklung des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland zu einem loseren deutschen Staatenbund führen könnten.